

《博士論文要旨および審査報告》

学位請求論文

小池隆生「現代アメリカにおけるホームレス 対策の成立と展開に関する研究」

I 論文要旨

小 池 隆 生

本研究は、先進資本主義国における貧困問題の一形態である「ホームレス問題」に関して、現代社会がそれをどのように認識し対応してきているのか、アメリカ社会を素材にホームレス対策が成立し展開してくる論理とプロセスの具体的な態様を実証しつつ、その意味を明らかにすることを主要な課題としている。

1987年にホームレス法を制定し、全米レベルにおけるホームレス対策を実施してきたアメリカ社会は、1990年代に入ってから「ホームレス」の「自立 self-sufficiency」を促すことにより人々がホームレス状態から脱却することを目指す「ケアの継続」方針を対策の基本に据えて今日にいたっている。

しかし、ホームレス問題が社会問題となってから20年以上の歳月が経過した今日、アメリカ社会では「同情疲れ compassion fatigue」という言葉に象徴されるような、ホームレス問題にたいする「あきらめ」や「麻痺」が、様々な形で社会に現れてきている。現行のホームレス対策がうまく機能していないという批判が、ホームレスの人々にたいする立場の如何を越えて表明されてきており、今や「ホームレス対策」の制度疲労さえ指摘されているのであった。そして、ホームレス問題にたいする社会の「疲労」が最も端的に示されているのは、ホームレスの人々を犯罪者として仕立て上げる一連の風潮においてである。「クリミナリゼーション（犯罪者化）」と称されるそうした風潮は、治安対策との連動によって今やホームレスの人々を公共空間から排除する大きな梃子となっている。

ホームレス問題と向き合ってきた社会が、一方では「あきらめ」ともとれるような対応を行っている今日、20年近くもの間に整備され展開してきた当地のホームレス対策は、一体その施策の具体的な実践においてどのような問題点を有しているのだろうか。

本研究は、現地調査にもとづき当地のホームレス対策の現状を明らかにするにあたって、現行対策が掲げる、ホームレスの人々の「自立」促進という政策課題がどのような論理のもとに実現し、またそうした課題がセッティングされることで、旧来からアメリカの福祉政策に所在していた「救済に値する／値しない」という「選別軸」がどのように再設定されることになったのか、あるいはその「選別軸」の内実はどうなものになっているのか、アメリカ貧困対策が有している「選別軸」の今日における「座標上」の位置を明らかにすることに焦点を絞り検証を行う。またそうした現代的な「選別軸」を伴ってホームレスの人々にたいする「支援」策が実現する背景に、アメリカ社会の貧困者に対する認識、すなわち今日における貧困観が大きく作用を及ぼしていることを重視し、その貧困認識の内実を検証することも議論の手がかりとして行なっていく。

2002年、わが国では初のホームレス対策法として、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定され、日本に先立つことおよそ20年前からアメリカを悩まし続けている社会問題に、わが国もいまやようやく直面することになった。「自立」促進を課題としてきたアメリカ・ホームレス対策の実状を明らかにすることは、まさに「自立支援」を謳う特別法を制定することで、ホームレス問題への対応を開始したわが国にとっても示唆を与えるものとなろう。以上の研究視角にもとづいて、本研究は以下の内容構成をとった。

「第1章 社会問題としてのホームレス問題の出現」では、アメリカにおけるホームレスの人々の実相と、家のない貧困者がどのように社会から認識されていたのか、そしてこのような現代的な貧困問題が生じる社会・経済的背景について検討を加える。

第1節では、人口動態からみた場合のホームレスの人々の実態にかんして、各種の調査や研究が明らかにしてきた諸特徴について述べ、さらに、ホームレスの人々がその「実像」においてではなく、「ラベリング」機能を有する包括概念で

ある「アンダークラス」という「レッテル」において社会的に認識されたことを論じる。また第2節では、その「実像」が明らかとなったホームレスの人々が、社会においては「アンダークラス」という「レッテル」において認識されたことの背景について、すなわち、ホームレスの人々が創出されるアメリカ社会の構造的な要因について明らかにする。

次に、「第2章 貧困認識と貧困対策」においては、第1節でホームレスの人々の「レッテル」としてのアンダークラス概念が、アメリカにおける貧困に対する社会認識としてはどのような特徴をもち、また歴史的にはどのような系譜を持った概念であったのかを、「アンダークラス」論争における諸説の検討をふまえ検討する。第2節では貧困者を包括する用語（umbrella word）である「アンダークラス」という貧困認識が、アメリカの主流の福祉政策、とくに母子世帯への公的扶助である“要扶養児童家族扶助（AFDC）”の“窮迫家族にたいする一次扶助（TANF）”への改変によってどのような影響を及ぼしたのかを論じる。貧困者への「ラベリング」が、貧困者を包括する概念を通じて行われることで、福祉再編における「選別軸」が再設定されることを確認し、そしてこの「選別軸」の設定が、公的扶助再編に先立ち整備・展開していたホームレス対策においてはどのように実施されたのか引き続き章で問いなおす前提としての議論を行う。

「第3章 連邦ホームレス支援法の成立と展開」では2章で論じたことを受け、アメリカのホームレス対策が連邦政府レベルにおいて法整備されたプロセスを検証する。すなわち「アンダークラス」として認識されたホームレスの人々にたいし、制度設計の段階から誰が「救済に値し」、誰が「値しない」のかという選別軸の設定がどのようになされたのか、マキニー・ホームレス支援法制定の経緯から詳らかにする。

さらに、今日では住宅都市開発省がホームレス対策を主導していること、そして「緊急シェルター → 通過施設 → 恒久住宅」の路線に乗ることでホームレス状態からの脱却を目指す「ケアの継続」方針のもと、ホームレスの人々に「自立」することが要請されるようになっていること、またその場合、「通過施設（transitional housing）」という小規模型のシェルターが現行のホームレス対策の中心的な役割を果たしていることを明らかにする。ホームレスの人々が自立生活

へ「移行 (transition)」することを目的とした「通過施設」を中心にいまや「シェルター産業／シェルター・システム」と称されるほどに「制度化」したホームレス対策の現状を明らかにする。

引き続き第4章「ホームレス対策の現場（フィールド）－選別的『支援』の実際」においては、現地調査で収集した関係者の証言をもとに、「ケアの継続」方針，すなわち緊急シェルターにはじまり，通過施設を経て「自立」を目指すという流れに即しその問題点を検証する。なお，事例として緊急シェルターの前段階に位置するアウトリーチ活動もあわせて取り上げ検討の対象とした。第4章では，関係当事者の証言において「シェルター・システム」の限界が複数指摘されているが，その所以を，事例として取り上げるシェルター群の処遇を中心とした現場の実態から考察する。

また，ホームレスの人々の「自立」を謳った「シェルター・システム」という現行の対策の枠組の中においては，ホームレスの人々の「自立」は必ずしも達成されておらず，そうした制度の「実績」を明らかにすると同時に，さらに制度が規定している施設類型が実態を表してはいないこと，したがって，現代的な貧困認識に基づきホームレスの人々の「選別」を行っている，現行ホームレス対策に相応しい施設類型についても論じている。

以上の各章の締め括りとして，「終章 現代社会におけるホームレス対策の位置」では，現代アメリカにおける貧困認識がホームレス対策の展開にどのような具体的影響を及ぼしたのか，その意味するところを総括し，ホームレス対策のアメリカ社会における位置，ならびにいわゆる「自立支援法」によってホームレス対策に本格的に着手し始めた日本社会にとっての示唆について考察する。

II 審査報告

審査委員（主査） 唐鎌 直義
（副査） 高橋 祐吉
（副査） 鈴木 直次

I. 審査報告

1. 問題意識

本論文は、80年代以降、アメリカで顕在化したホームレス問題について、その出現の社会経済的背景を探り、ホームレスという新しい存在がアメリカの人々にどのように理解されたのかを究明し、またその特徴的な貧困認識（個人主義的貧困観）に基づいて形成されたホームレス対策がどのような性格を帯び、どのような問題点を持つに至ったのかを分析したものである。

バブル経済崩壊以降、わが国においても、失業率が戦後最高水準に到達したことを背景に、ホームレス（路上生活者）がかつてなく増大してきた。厚生労働省が行った「概数調査」によれば、2003年2月現在、全国581自治体で25,296人のホームレスが存在している。調査方法の限界から、実際には4万人を超えるのではないかと指摘する識者もいる。アメリカにおける25万人とも35万人とも言われるホームレス数（住宅都市開発省調査）に比べると人口比の点からもまだ少ないが、翻ってEU諸国に比べると日本のホームレス数はかなり多い。例えばイギリスでは、ホームレス概念を緩やかに設定していることから公式約3万人と伝えられているが、日本のホームレス概念とほぼ同義である「ラフ・スリーパー」（rough sleeper）に限定するならば約2千人に縮小する。先進工業国のなかで、日本はアメリカに次ぐホームレス大国なのである。

本論文は、そうしたわが国におけるホームレス問題の顕在化と、2002年7月に成立した「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（「ホームレス自立支援法」）の下で展開され始めたわが国のホームレス自立支援策の問題点を考察する観点から、日本の施策に強い影響を与えてきたアメリカにおける「ホームレス

対策」の性格をその歴史的文脈のなかで把握しようとしている。年齢や稼働能力の有無で「選別」され、ふるい落とされた障害を持つ高齢のホームレスが、夜間に劣等処遇の「棄民収容型」の大規模シェルターで隔離・管理されているアメリカの現状をつぶさに見学してきた小池氏は、それがわが国の現行「ホームレス自立支援」策にも投影されていると考える。それが小池氏をしてアメリカのホームレス対策の研究へと邁進せしめたそもその動機（問題意識）である。

2. 研究方法

小池氏はこの研究で、以下のような2つの方法を採用している。

一つは、アメリカのアカデミズム、ジャーナリズムにおいて特徴的な「貧困認識」の形成に関して、「ホームレス人口」論争に端を発し「アンダークラス」概念の成立に至るまでの経緯を、数多くの著書や資料を渉猟しながら跡づける方法である。クリストファー・ジェンクス (Christopher Jencks)、マーサ・バート (Martha Burt)、ルネ・ジャヒール (Rene Jahiel)、チャールズ・ホック (Charles Hock)、ピーター・ロッシ (Peter Rossi)、ダグ・ティマー (Doug Timmer) など代表的な研究者の諸説を根気よく整理しながら、個人主義的貧困観を中心に据えて、各説の位相を明らかにしている。

もう一つは、2001年の2～3月と12月の2回にわたってロサンゼルス、サンフランシスコ、ニューヨーク、シカゴで現地調査（各種ホームレス支援施設の担当者に対する面接聴取調査）を実施し、その証言と非参与観察記録をケーススタディとしてまとめるという方法である。この調査研究は、平成12年度・13年度科学研究費補助金（基盤研究B(1)）にもとづく「EU-US ホームレス研究会」によって実施されたものだが、小池氏は平川茂氏（四天王寺国際仏教大学助教授）、マシュー・マール (Matthew Marr) 氏（カリフォルニア大学ロサンゼルス校大学院博士候補生）と3人でアメリカ班を組み、この現地調査に参加した。研究会全体の成果は小玉・中村・都留・平川編『欧米のホームレス問題（上）実態と政策』（2003年、法律文化社刊）、同『欧米のホームレス問題（下）支援の実例』（2004年、法律文化社刊）としてすでに上梓されており、小池氏も両方の本に寄稿している。今回のケーススタディはこれまで未発表だったものであり、記録担

当事者であった小池氏がその責任において、新たにまとめ上げたものである。

3. 本論文の概要

以下、本論文の主な内容を章別に述べる。

第1章「社会問題としてのホームレス問題の出現」では、アメリカにおける不定住の貧困者の諸特徴と、そうした人々が増大した社会・経済的背景について述べられている。

第1節では、人口動態から見たホームレスの人々の諸特徴（人種上の構成、年齢構成、性別状況、身体・精神疾患の状況等）とその変化が、各種の調査、研究から明らかにされている。特にベトナム戦争帰りの退役軍人においてホームレスの発生頻度が相対的に高いことや、ヒスパニック系アメリカ人の場合、家族や親族等の中間社会ネットワークの存在によって、むしろホームレスの出現頻度が相対的に低いことが示されている。

第2節では、80年代以降のアメリカにおける所得格差・資産格差の拡大、脱工業化に伴う低賃金サービス産業の拡大、リストラによる失業者・半失業者の増大、低家賃住宅の減少等がホームレス問題の背景に存在していることが示されている。特に小池氏がホームレス問題の背景として重視しているのは、失業問題の激化と低家賃住宅の極端な減少である。

第2章「貧困認識と貧困対策」では、アメリカ社会において顕著に見出せる個人主義的貧困観が、貧困者の価値観、行動等に特異性を求める「貧困の文化」という理解を媒介項として、「アンダークラス」というラベリングを貧困者（特にホームレス）に付与するようになった経緯が描かれている。

第1節では、「アンダークラス」概念が、アメリカにおける貧困に関する社会的認識としてどのような特徴を持ち、歴史的にどのような系譜において語られてきたかが、オスカー・ルイス (Oscar Lewis) やウィリアム・ウィルソン (William Wilson)、ダニエル・モイニハン (Daniel Moynihan)、チャールズ・マレー (Charles Murray) らの諸説の紹介を通じて明らかにされている。

第2節では、「アンダークラス」概念に関するハーバート・ギャンズ (Herbert

Gans) のジェンダー視点からの整理に依拠しつつ、アメリカの母子世帯に対する公的扶助制度である「要扶養児童家族扶助」(AFDC) が1996年に「窮迫家族に対する一時扶助」(TANF) に改変される際に、「アンダークラス」概念が救済対象の選別基準として大きな影響を及ぼしたことが示されている。「アメリカの伝統的家族観に合わないシングル・マザー」の代表として、人種マイノリティの母親たちが公的扶助制度から切り離されていった経緯が描かれている。

第3章「連邦ホームレス支援法の成立と展開」では、アメリカのホームレス対策が連邦政府レベルで整備されたプロセスが検証されている。

第1節では、制度設計の段階から「アンダークラス」であるホームレスのなかの誰が「救済に値する貧困者」であり、誰が「救済に値しない貧困者」であるのか、その選別基準が設定されたこと。また連邦ホームレス支援法(マキニー法, 1987年) が運用されていくなかで、①不安定な居住生活を営んでいる者、②先天的障害を持つ者、③大都市圏以外のホームレス、が徐々に排除され、家族ホームレスを政策の優先対象として選別していく方向性が強化されたことが描かれている。

第2節では小池氏は、その支援策の中心に置かれた「ケアの継続性」という概念に着目し、緊急シェルターから通過施設へさらに恒久住宅へと、ホームレスの人々を「依存」から「自立」へ向かわしめる政策の全面的な展開を跡づけている。その際、通過施設という小規模施設が非常に大きな役割を担っており、ここが「シェルター産業」と化したことによって、「自立」に結びつきやすいホームレスだけを選別していること、「自立」できた者の数によって支給される補助金に差が生まれていること、それがまた逆に入所者の選別に拍車を掛けていることが指摘されている。こうした福祉政策への「依存」を排する方針のなかに、「貧困者の価値観、行動、および文化に影響を与える」ことの必要性が貫かれており、それこそが「貧困の文化」という捉え方であり、「個人主義的な貧困観」の発露であると指摘している。

第4章「ホームレス対策の現場(フィールド)―選別的支援の実際」では、現地調査で得た関係者の証言をもとに、緊急シェルターから通過施設に至るまでの

「ケアの継続」の問題点が検証されている。大規模収容型シェルター（ロサンゼルス）、緊急シェルター（ロサンゼルス）、家族ホームレスのための通過施設（サンフランシスコ）、就労支援を主眼とした通過施設（ロサンゼルス）の4種類の施設が調査対象となっており、それらの施設の状況と問題点が臨場感をもって描かれている。倉庫を改造して用意された大型シェルターの内部の危険な有様、「ビンラディンの洞窟」と称される環境、それはまさに前世紀のイギリスの救貧院の「カジュアル・ウード」よりも酷い状態であることを伝えている。小池氏はこれを「棄民収容型」の施設と名づけている。また、それに比べて幾分かましな家族のためのシェルターを「貧民矯正型」と名づけている。「自立」のための就労支援と言っても、それが家賃を支払えるほどの賃金を得られる仕事に結びつくことは極めて少数であること、生活力の獲得が難しく、入退所を繰り返す家族も少なくないことが明らかにされている。

終章では、現代アメリカにおけるホームレス対策の対象者像が再考されると同時に、日本社会に対するインプリケーションが述べられている。今やわが国でも、280施設、1万1千人を収容する「自立支援施設」が設けられている。しかし、その多くは劣悪な処遇の不適切施設であり、SSS（スリーエス）のような福祉に群がる悪質業者の参入も後を絶たないことが指摘されている。まさに日本版「シェルター産業」の簇生である。こうした憂うべき状況の展開の背後に、アメリカと同様の、排除された極貧者に対する社会の無理解・誤解・不寛容があることを小池氏は述べている。また、わが国の「ホームレス自立支援法」が想定するような「失業一般」としてのホームレス理解に対して、小池氏は岩田正美氏（日本女子大学教授）の主張を援用しつつ、「失業の内実を丁寧に把握する必要性」（換言すれば「社会階層的把握」）を訴えている。そこから新しいホームレス概念の構築、つまりホームレスに対する社会の誤解を解き放つ可能性が秘められていることを示唆している。

Ⅱ. 本論文の構成（目次）

序 章 ホームレス対策研究の射程（15頁）

第1節 ホームレス対策の研究課題

- 1 関心の所在
- 2 ホームレス対策研究と貧困認識
- 3 普遍主義的アプローチからの批判

第2節 研究の方法と論文の構成

- 1 研究の方法
- 2 論文の構成

付 記

第1章 社会問題としてのホームレス問題の出現（28頁）

第1節 ホームレス問題の構築—誰が「ホームレス」なのか—

- 1 ホームレス人口論争
- 2 「ニューホームレス」と「オールドホームレス」
- 3 「アンダークラス」として構築されたホームレスの人々

第2節 ホームレス問題出現の社会経済的背景

- 1 格差拡大の一般的傾向
- 2 格差拡大の経済的・社会的基盤
 - (1)アメリカ経済における脱工業化の進展
 - (2)金融投機と低賃金サービス部門の拡大
 - (3)「リストラ」の激化と失業・半失業者の堆積
 - (4)低廉な入手可能住宅の払底

第3節 小 括

第2章 貧困認識と貧困対策（29頁）

第1節 80年代アメリカの貧困認識—アンダークラスという問題—

- 1 アンダークラス前史—貧困の再発見と「貧困の文化」

- 2 アメリカアカデミズムにおける「アンダークラス」概念の出現
- 3 アンダークラスに対する社会的関心の高まり
- 4 アンダークラス状態論における包括的分析の試み

第2節 貧困認識と福祉政策の再編

- 1 貧困認識としての「アンダークラス」の意味
 - (1)「レットテル」としての社会的底辺層範疇
 - (2)現代アメリカ社会におけるアンダークラス問題の意味
- 2 アメリカ社会福祉政策の再編と貧困認識
 - (1)社会福祉政策をめぐる80年代状況
 - (2)福祉受給者をめぐる「神話」
 - (3)伝統的家族観と伝統的貧困観の復権—90年代福祉改革—

第3節 小 括

第3章 連邦ホームレス支援法の成立と展開 (20頁)

第1節 マキニー・ホームレス支援法の成立

- 1 マキニー法成立以前の政府動向
- 2 マキニー・ホームレス支援法の成立

第2節 マキニー・ホームレス支援策と「シェルター産業」の生成

- 1 「ケアの継続」という戦略
- 2 「ケアの継続」と通過施設
- 3 「シェルター産業」の生成

第3節 小 括

第4章 ホームレス対策の現場—^{フィールド}選別的「支援」の実際— (49頁)

第1節 第一線におけるジレンマ—アウトリーチという「ホームレス支援」—

- 1 アウトリーチ活動の沿革と特徴
- 2 ホームレス・アウトリーチ活動の事例

第2節 処遇にもとづく選別—緊急シェルターの構造—

- 1 大規模収容型シェルター

2 通過施設の原型としての緊急シェルター

第3節 通過施設（transitional housing）におけるホームレス支援

- 1 家族ホームレスのための通過施設
- 2 「就労支援」を主眼に据えた通過施設

第4節 小 括

- 1 シェルター・システムの「実績」
- 2 選別的「支援」における施設類型

終 章 現代社会におけるホームレス対策の位置（12頁）

第1節 不寛容社会の貧困対策

- 1 「アンダークラス」対策としてのホームレス対策
- 2 「床下床」と排除政策

第2節 日本社会への示唆

- 1 わが国における「ホームレス」の構築
- 2 「自立支援法」の問題点は何か

【引用文献一覧】（7頁）

Ⅲ. 評価と残された課題

1. 本論文の評価

アメリカにおけるホームレス研究には、社会学者の手になるホームレスの生活実態を個別に詳細に分析した研究が多い。日本に紹介されたアメリカのホームレス研究の著作も数点ある。これに対して、小池氏はアメリカにおける貧困研究の歴史的な流れを追うなかで、ホームレス対策の展開に迫っている。広い視野からこの問題に接近し、考察し、位置づけを与えようとしている点に、本論文の第一の長所が認められる。

第二に、現地調査を実施して担当者やワーカーの生の貴重な証言を得たこと、各種施設の実際の様子を実況検分できたことは、アメリカを対象としたホームレ

ス研究だけでなく、広く EU 諸国を対象としたホームレス研究で見ても、わが国では数少ない貴重な業績と評価できる。

第三に、個人主義的貧困観、貧困文化、アンダークラス、伝統的家族観、ケアの継続、アウトリーチなどの諸概念（キーワード）を論文全体に慎重に配置しながら、これらを重層的に取り上げることにより、アメリカのホームレス対策に対する著者の立脚点を鮮明化することに成功している。複雑なジグソーパズルのように組み立てられた論文である。この点で力作と言える。

第四に、マキニー法下で展開されてきた「シェルターシステム」が貧困者の選別を促進し、「救済に値しない貧困者」に対しては、その場凌ぎの「棄民収容施設」としてしか機能していないことを暴くとともに、それがわが国の現行「自立支援施設」の現在と明日を読むことに繋がっている点が評価できる。

2. 残された課題

上記のような長所を持つと同時に、以下のような課題も残されている。

第一に、選別主義の政策批判が前面に打ち出されているが、その傾向が強ければ強いだけ、対案としての普遍主義の政策がどのように立てられるべきか、具体性が問われる。小池氏の主張の延長線上には、失業・半失業問題の解決と住宅問題の解決が提起されるのか、それとも公的扶助制度の拡充が提起されるのか。両方なのか。

第二に、ホームレスの「自立」を促すことに特化したアメリカの政策を批判しているが、自立することがもともと難しい状況に追い込まれたホームレスの場合、「自立」の意味を再検討しなければならない。わが国でも生活保護法の第1条の「目的」（自立助長）をめぐる、議論が繰り返されてきた歴史がある。

第三に、日本のホームレスが階層的に把握できるならば、アメリカのホームレスもいくつかの階層において把握されることが可能ではないか。これは外国研究としては難しい課題なのかもしれないが、対策や処遇の面からだけ区分された2類型では不十分ではないか。

第四に、現行のホームレス対策に対抗する社会運動型のホームレス支援活動の状況について触れられていない。恐らくアメリカでは数多くの活動が展開されて

いると思われる。そうした活動を分析するなかから、アメリカ社会に適合的なホームレス支援の第三の道が発見されるのではないか。

今後、以上のような課題を一つ一つ追究するなかで、研究が深められていくことと思われる。小池氏の本研究は、平成15年度に本大学院において新設された研究助手に第1号として1年間採用されたことに大きく負っている。ここに記すとともに、心から関係各位に感謝の意を表したい。

Ⅲ 学位授与要記

- | | |
|-------------|---|
| 一 氏 名 ・ 本 籍 | 小池 隆生（東京都） |
| 二 学 位 の 種 類 | 博士（経済学） |
| 三 学 位 記 番 号 | 博経甲第4号 |
| 四 学位授与の条件 | 学位規則第4条第1項該当 |
| 五 学位授与年月日 | 平成17年3月22日 |
| 六 学位論文題目 | 現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開に
関する研究 |
| 七 審 査 委 員 | 主査 専修大学経済学部教授 唐鎌 直義
副査 専修大学経済学部教授 高橋 祐吉
副査 専修大学経済学部教授 鈴木 直次 |